



The North-South Institute • L'Institut Nord-Sud

Un compromiso con la sociedad civil

Lecciones de la OEA, el ALCA,
y las Cumbres de las Américas

Yasmine Shamsie
Enero 2000

auspiciado por



FOCAL

Canadian Foundation for the Americas
Fondation canadienne pour les Amériques
Fundación Canadiense para las Américas
Fundação Canadense para as Américas



INTERNATIONAL CENTRE FOR HUMAN RIGHTS AND
DEMOCRATIC DEVELOPMENT

CENTRE INTERNATIONAL DES DROITS DE LA PERSONNE ET
DU DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE

CENTRO INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y
DESARROLLO DEMOCRÁTICO

Indice

Sumario ejecutivo	1
Agradecimientos	1
Siglas.....	2
Introducción	3
Asuntos centrales.....	3
El mecanismo de las Américas para el compromiso.....	11
Próximos pasos	23
Referencias	26

El North-South Institute

El North-South Institute es una corporación caritativa, no lucrativa, creada en 1976 para ofrecer investigaciones profesionales y políticas relevantes sobre temas "Norte-Sur" en las relaciones entre los países industrializados y los países en desarrollo.

El contenido de este trabajo representa únicamente las opiniones y conclusiones del autor y no necesariamente las de los directores, patrocinadores o simpatizantes del North-South Institute, ni la de las personas consultadas para la preparación del mismo.

Sobre la autora

Yasmine Shamsie es candidata a doctora en Ciencias Políticas de la Universidad York en Canadá e Investigadora Asociada del Centro de Investigaciones sobre Latinoamérica y el Caribe (CERLAC), que se especializa en política latinoamericana y asuntos interamericanos. Su disertación de doctorado se concentra en las actividades de promoción de la democracia de la OEA en Haití (1991-97).

Su más reciente publicación explora el tema de la participación de la sociedad civil en el proceso de integración centroamericano (*Hacia una Integración desde Abajo: Participación, Sociedad Civil e Integración Centroamericana*. Ricardo Grinspun, Carlos Lavarenga y Yasmine Shamsie, eds. SICA/CERLAC/PAR, 1999).

El auge de las voces no gubernamentales en las organizaciones multilaterales.

1999-2002 Programa de Investigación

Este trabajo es el primero de una serie de estudios sobre el papel de las organizaciones de sociedad civil en las instituciones multilaterales más importantes de hoy en día. Toda esta serie intenta explorar las políticas de la inclusión de la sociedad civil en el debate político; políticas que son muchas veces complejas, debatidas y a veces violentas. Estos estudios se proponen identificar y comparar prácticas actuales, descifrar motivaciones de los jugadores principales; y destacar los temas centrales en juego en las Américas (el Área de Libre Comercio de las Américas/procesos de las Cumbres de las Américas), la Organización Mundial del Comercio, el

Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y las Naciones Unidas, entre los casos posibles.

La serie estará disponible en formato electrónico y formato impreso, e irá acompañada de un manual electrónico, producido para los practicantes tanto dentro como fuera del sistema multilateral. Para mayor información, consulte el sitio Web del North-South Institute en www.nsi-ins.ca bajo *Investigaciones*, o contacte a la administradora del proyecto, Alison Van Rooy, Investigadora Principal (avanrooy@nsi-ins.ca).

Sumario ejecutivo

Este documento de discusión trata un tema que ha generado un fuerte debate entre políticos y representantes de las organizaciones de sociedad civil (OSC) a través de las Américas: cómo y si deben incorporarse las perspectivas de sociedad civil en los instrumentos y procesos multilaterales. El documento considera cómo están siendo incorporadas estas perspectivas de las OSC en la Organización de Estados Americanos, en La Cumbre Presidencial de las Américas, y a las negociaciones actuales por el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Al ofrecer una revisión independiente de estos esfuerzos, este documento sirve un doble propósito: como prueba de los primeros esfuerzos por la inclusión de las OSC y como instrumento para profundizar la discusión y continuar con el proceso.

Primeramente este trabajo destaca un número de asuntos centrales relacionados con el tema de la participación de las OSC. Éstos incluyen:

- Principios de gobernación: democracia, representación, y rendición de cuentas.

- Preocupaciones políticas: liderazgo de EU, dominio extranjero y asuntos políticos internos.
- Motivaciones de los multilaterales para invitar a las OSC a participar.
- Motivaciones de las OSC para tratar de influenciar el trabajo de los multilaterales.
- Asuntos organizacionales.
- Asuntos relacionados con la adopción de mecanismos de consulta.

Segundo, ofrece una cuenta crítica de lo que ya ha transpirado. ¿Cómo se han dado las consultas y qué han hecho los multilaterales para llegar a un compromiso con las OSC? ¿Cuán completas fueron esas consultas? ¿Estuvieron satisfechos los multilaterales y las OSC con los resultados?

El reporte termina con las consideraciones a seguir durante los próximos pasos del proceso consultivo.

Agradecimientos

La autora desea agradecer a Ramón Daubón, Stacey Wilson-Forsberg, John Foster, Nobina Robinson, Robin Rosenberg, y Nancy Thede por sus astutos comentarios en bocetos anteriores y especialmente a Alison Van Rooy del North-South Institute quien proveyó no solamente una útil evaluación, sino también valiosa asistencia en la investigación y edición. Por supuesto que ellos no tienen responsabilidad alguna por cualquier error restante. Finalmente se agradece a todos los entrevistados

por su tiempo y franqueza que serán ambos su contribución a una discusión y un proyecto que todavía no han terminado.

El North-South Institute agradece y reconoce el apoyo financiero de la Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL) y del Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático (CIDHDD) para llevar a cabo este estudio.

Siglas

ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ALCEU	Acuerdo de Libre Comercio Canadá-EU
ASH	Alianza Social Hemisférica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CEPCIDI	Comisión Ejecutiva Permanente del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral
CIDH	Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos
CIDHDD	Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático
CIID	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
CRG	Comité de Representantes Gubernamentales sobre la participación de la Sociedad Civil
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
EIP	Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible
FFLA	Fundación Futuro Latinoamericano
FOCAL	Fundación Canadiense para las Américas
GRICA	Grupo de Revisión e Implementación de las Cumbres de las Américas
IMR	Instituto Mundial de Recursos
NSI	The North-South Institute
OEA	Organización de Estados Americanos
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización No Gubernamental
OPAS	Organización Panamericana de la Salud
OSC	Organización de Sociedad Civil
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UDS	Unidad para el Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de la OEA
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
USAID	Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos

Introducción

Este estudio de caso, el primero que lleva a cabo el North-South Institute como parte de un proyecto sobre “El auge de las voces no gubernamentales en las organizaciones multilaterales”, atiende a tres procesos multilaterales y organizaciones en las Américas: la hemisférica Organización de Estados Americanos (OEA); el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); y las Cumbres de las Américas. Intenta comprender el quién, el qué, el cómo y el porqué del compromiso con las organizaciones de sociedad civil (OSC) y extraer cuestiones para futura consideración y debate, tanto dentro como fuera de estas entidades.

Este trabajo fue completado en 1999 a partir de investigaciones de documentos primarios y secundarios; de la participación en la OEA, en el ALCA, y en reuniones preparatorias de la Cumbre de las Américas; y de entrevistas con más de 35 oficiales, delegados, académicos y representantes de las OSC. Los contribuyentes aceptaron ser entrevistados con la condición de que lo dicho no sería atribuido. A la vez se les aseguró que tanto la identidad de sus países como la de sus organizaciones no sería revelada de manera a preservar la franqueza y confidencialidad con que compartieron sus opiniones. Fue difícil tomar la decisión de citar sin atribuir, sin embargo, dada la naturaleza de alta sensibilidad de los temas que se trataron y la renuencia de las personas a ser entrevistadas y más aún de manera pública, nos pareció necesario. A nuestro juicio el presentar las opiniones, reflexiones y posturas reales de los protagonistas en estos debates debía ser nuestro objetivo primordial. De acuerdo a la importancia del tema nos pareció un sacrificio necesario.

Los asuntos centrales surgidos de recientes experiencias en las Américas se destacan en primera instancia, seguidos por historias detalladas de los procesos, los protagonistas y los dilemas expuestos.

Asuntos centrales

Ante todo, ¿por qué los multilaterales y las OSC se vieron motivados a comprometerse? Fundamentalmente se trata de una cuestión de gobernación: democracia, rendición de cuentas,

legitimidad y representatividad. Otros factores son los problemas prácticos y las tensiones asociadas con la creación de mecanismos de consulta: información adecuada, criterios de participación, igualdad de acceso, y conocimiento institucional. Éstos son explorados más adelante.

Principios de gobernación

Tradicionalmente la gobernación global ha sido vista primordialmente como un conjunto de relaciones intergubernamentales y acuerdos sobre cómo deben comportarse los estados. Aún más, está claro que la gobernación multilateral tienen que abarcar otros actores para poder ser justa y efectiva. Esta reforma exige que el genio de los sistemas hemisféricos de toma de decisión, ahora más que nunca, sea basado sobre los principios de consulta, transparencia y rendición de cuentas.

Democracia

¿Por qué han abierto las puertas los multilaterales a una mayor participación de las OSC? Quizás lo más importante es el cambio en las normas de gobernación a través del hemisferio, ahora marcado por un fuerte consenso sobre la importancia de la democracia representativa y la participación de los ciudadanos en la vida política. Esta norma se extiende a las organizaciones multilaterales, que han sido mayormente percibidas como grandes burocracias tecnocráticas, inaccesibles al ciudadano común. Las organizaciones de sociedad civil que en el pasado dedicaban muy poca atención a estas instituciones, ahora exigen mayor transparencia multilateral, rendición de cuentas y representación.

Al mismo tiempo la democracia ha elevado las demandas hechas a los gobiernos, preocupando a algunos observadores sobre las fuerzas en competencia en el sistema. Un oficial de la OEA planteó su preocupación sobre “la presunción de parte de la sociedad civil de que las instituciones democráticas no sirven a las necesidades de los pueblos. Después de todo vivimos en un sistema de representación elegida, y ésta es la expresión de la voluntad popular”. Esta creencia de que los sistemas actuales son suficientes – ya que los gobiernos son elegidos, *de hecho* representan la opinión del pueblo que los eligió – implica que cualquier consulta con grupos de ciudadanos sería

redundante. Un oficial gubernamental incluso llegó a declarar: “nosotros somos la sociedad civil”.

Sin embargo, cualquier gobierno sólo puede hablar por una porción del pueblo, parte del tiempo. Para que un proceso democrático sea justo, los ciudadanos merecen que sus opiniones sean expresadas en el periodo entre elecciones. Como decía un autor: “La urna de votos es un instrumento muy directo que es incapaz de comunicar nuestra elección sobre todas las políticas, y mucho menos de abarcar los pequeños detalles de iniciativas individuales” (Maynes, 1989:1). Incluso los que votaron por el gobierno en el poder pueden no estar de acuerdo con todas sus políticas.

Además hay desigualdades políticas en toda sociedad que no quedan cubiertas por la igualdad de derecho al voto o a postularse para elección. Asuntos como el género, la raza, y el acceso a recursos económicos contribuyen a la desigualdad política (Held, 1996). Dependiendo solamente de instrumentos políticos formales como las elecciones (donde la mayoría domina), excluye a un electorado marginalizado o en desventaja de su completa participación. Las consultas ayudan a informar a los gobiernos sobre las opiniones de su electorado. Como planteara un representante de una OSC: “Nadie en el gobierno pretende saber lo que cada ciudadano piensa sobre un asunto. Por eso es que necesitamos mecanismos consultivos”.

Esta noción de consulta como un suplemento a la democracia es una parte de la nueva agenda dentro de las Américas. Este modelo de democracia involucra la participación pública en la toma de decisiones y en la administración así como en las elecciones. Como el científico político John Booth señala, la democracia es una *variable* no una constante. La democracia no está completa con la puesta en marcha de una elección o la presencia de una constitución; sino que un país puede tener más o menos democracia “dependiendo de la cantidad y calidad de la participación pública en la toma de decisiones y reglas” (Booth y Seligson, 1989:12).

Representación y rendición de cuentas

A medida que la democracia se ha expandido en las Américas, surgen las cuestiones de representatividad, rendición de cuentas y

legitimidad de las OSC, además de las de sus gobiernos. A lo largo de la investigación los oficiales preguntaron:

- ¿A quién representan las organizaciones de sociedad civil? ¿a una fundación extranjera, a grupos partidarios o de gobierno, a una membresía local?
- ¿Las organizaciones locales han ganado el derecho de representar a ese electorado local o simplemente trabajan para ellos sin su permiso explícito?
- ¿Qué es la sociedad civil y a quién incluye?
- ¿Cómo rinden cuentas las organizaciones de sociedad civil?

Sin lugar a duda, éstas son preguntas serias. ¿Bajo qué criterio puede un grupo alegar legitimidad en un proceso internacional? Membresía, por supuesto, es un atributo, pero incluso en “casos claros” la representación basada en la membresía de los grupos ha sido puesta en duda. Refiriéndose a tales dificultades, un oficial canadiense planteó:

Es más fácil determinar [representatividad y legitimidad] cuando hablamos de ciertos grupos como los sindicatos por ejemplo. Pero incluso en esos casos puede ser complicado pues es difícil determinar si los trabajadores quieren ser representados por el sindicato más allá del centro de trabajo. De igual modo surge la cuestión de si los miembros del sindicato quieren que sus cuotas sean usadas para propósitos políticos. Además, es cierto que los sindicatos tienen una legitimidad que los grupos auto-elegidos no tienen.

¿Qué pasa con las organizaciones que no están basadas en la membresía? Los gobiernos vacilan en incluir a estos grupos en los procesos de consulta porque es difícil determinar por quién hablan y a quién le rinden cuentas.

Aún el objetivo de la consulta en un proceso democrático no necesita sólo ser la representación; puede ser simplemente escuchar la mayor variedad posible de perspectivas en la sociedad. Los asuntos de rendición de cuentas y representatividad

entonces, no son tan problemáticos. Hay numerosos centros de investigación académicos o grupos políticos que por ejemplo, pueden ser legítimos contribuidores, pero no rinden cuentas a una membresía. Existen organizaciones ambientales de sociedad civil que dicen hablar por el planeta y las futuras generaciones. Además, otros jugadores pueden ganar un lugar legítimo simplemente basados en la fuerza de su contribución.

Preocupaciones políticas

Dinámicas regionales

Los debates en las Américas, incluyendo los debates sobre la participación de las OSC, ocurren contra el trasfondo de una dinámica política regional. Vale la pena destacar algunos aspectos de esta dinámica: el más evidente es el diferencial de poder entre los Estados Unidos y las otras naciones de la región. En realidad, un distinguido escolar inter-americano reflexionó sobre estas relaciones al plantear: “La mayor parte de la historia moderna de la relación de EU y Latinoamérica puede interpretarse en términos de los esfuerzos de Estados Unidos en legitimar y ejecutar su poder en la región y de Latinoamérica en cohibirse y adaptarse a ello.” (Vaky y Muñoz, 1993:31).

Además, los oficiales frecuentemente cuentan el bloque del Caribe como otra parte importante de la dinámica. Compuesto de 13 estados ingleses del Caribe, que aunque pequeños y de limitado poder económico y político individualmente, el bloque ejerce un grado considerable de poder colectivo. La postura de apoyo del bloque sobre la participación ha sido un factor importante, particularmente en la OEA donde cada país tiene el mismo status. Los países de Centroamérica también forman un grupo así, como también los de América del Sur junto con México.

Aunque con frecuencia estos grupos actúan de común acuerdo, las tensiones, por supuesto que existen. Brasil, por ejemplo, es parte del Cono Sur y socio en MERCOSUR (el grupo de comercio sub-regional); su tamaño y riqueza global le permiten una considerable autonomía política. México juega muchas veces un papel de líder, lo que representa un importante factor para esta revisión, dada su frecuente hostilidad a involucrar a las OSC. Ya que la

OEA trabaja sobre la base de iniciativas de común acuerdo, sólo puede moverse tan rápido como pueda hacerlo el más lento de sus miembros.

Finalmente, el perfil en aumento de Canadá, marcado por su ascenso a la membresía en 1990, ha afectado también la política de la región. Canadá se ha ganado el crédito por la difusión de las tensiones tradicionales entre los Estados Unidos y los demás estados miembros, y debido a su relación histórica con el Caribe de habla inglesa, ha servido también como puente al resto de Latinoamérica.

Liderazgo de los EU

Ha sido tanto una ventaja como una desventaja el hecho de que EU haya sido uno de los más fuertes apoyos de la inclusión de las OSC. Su papel histórico regional necesariamente tiene un impacto en el modo en que son vistas sus ideas políticas; en realidad, la reciente apertura a la participación de las OSC por otros gobiernos de la OEA se atribuye a la unión de Canadá con Estados Unidos, con el crucial apoyo de la República Dominicana y Jamaica. Como denotara un oficial: “Si EU fuera el único que apoyara la idea de las OSC, se percibiría como otro ciclo de los Estados Unidos buscando el control de los eventos del hemisferio”. Las palabras de otro experimentado observador fueron más agudas: “Canadá puede abogar por la democracia y aparecer genuinamente a favor de la democracia y la participación de la sociedad civil, a diferencia de EU que por su pasada utilización de la Organización como púlpito matón político, los latinoamericanos perciben su postura como sermón, ofensiva, y didáctica.”

Dominio extranjero

Otro problema político surge de la percepción de la dependencia extranjera de las OSC. La identidad de sus socios y las fuentes de fondos pueden hacer parecer corrupto el trabajo de las OSC a los ojos de muchos gobiernos. Un enterado de la OEA señaló esta fuente “histórica” de sospecha gubernamental hacia la participación de las OSC:

Es una mala palabra para algunos gobiernos porque asocian [sociedad civil] con elementos subversivos que se han movilizadо contra los gobiernos en tiempos de dictaduras. Quince años de democracia no han borrado la

memoria de lo que estos grupos representaban y el hecho de que luchaban contra el Estado. A algunos les preocupa con quiénes estarán dialogando: ¿Sendero Luminoso? ¿La Fundación Ford?

Finalmente, las referencias a las intenciones políticas de las fundaciones de EU son comunes. Hay una profunda desconfianza hacia estas agencias filantrópicas privadas porque, según algunos gobiernos, sus fondos han permitido el florecimiento de muchas OSC en las últimas dos décadas. Los gobiernos se cuestionan la independencia de las OSC con el argumento de que si una organización no gubernamental (ONG) está dominada por un fondo del Norte puede estar fomentando los intereses de los estados del Norte. Mientras que algunos llegan incluso a acusar a las OSC de ser instrumentos de gobiernos extranjeros, otros simplemente están incómodos con el hecho de que una institución exterior administre el dinero y potencialmente tomé decisiones de un grupo local involucrado en trabajo partidario.¹

Motivaciones multilaterales

A pesar de las muchas inquietudes de los multilaterales sobre la participación de la OSC, las relaciones entre estos dos conjuntos de actores han ido profundizándose. Este reacercamiento ha sido apoyado por fuerzas internas en la OEA y en el proceso de las Cumbres. Entre los actores claves que han estado fomentando la participación de las OSC están los Representantes Permanentes a la OEA de Canadá, Chile, República Dominicana, Jamaica, y Estados Unidos. Además, la Oficina de Seguimiento de las Cumbres en la Organización de Estados Americanos ha estado brindando especial apoyo. Aún más, mientras algunos argumentan que la transparencia y la inclusión son principios democráticos centrales que tienen que abarcar a las OSC y que las OSC agregan valor a las discusiones y debates, otros permanecen aún escépticos.

Los vientos de cambio

Una mayor apertura a las OSC ha llegado con los nuevos vientos que soplan en los procesos multilaterales del hemisferio. Esto ha sido una verdad para la OEA desde 1990. Con el final de la Guerra Fría la Organización ha estado tratando de

encontrar nuevas razones de ser. Como dijo uno de los empleados: “La OEA no podía continuar siendo solamente un club para los gobiernos”. La transparencia y la rendición de cuentas han llegado a ser parte del nuevo léxico de la Organización, y traer a las organizaciones de sociedad civil a sus salas refuerza estos compromisos. “Para tener credibilidad y legitimidad hay que tener gente involucrada”, ése fue el modo en que otro empleado expresó el cambio.

Lo mismo puede decirse de la lenta, pero estable incorporación de las perspectivas de la sociedad civil a las Cumbres y a las negociaciones del ALCA. No hace mucho, las Cumbres Presidenciales y las negociaciones de comercio involucraban solamente a diplomáticos de alto rango y especialistas técnicos. Hoy, sin embargo, los ministros de comercio de la región han creado un Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil al que se le ha dado la tarea de recibir información de las organizaciones de sociedad civil. El proceso de las Cumbres todavía no ha desarrollado un mecanismo institucionalizado para la participación de las OSC, pero cada Cumbre ha intentado incluir opiniones de las OSC, con mayor o menor grado de éxito.

Cambiando percepciones

Una razón por la que la OEA mantiene esa cada vez más acogedora postura, es su necesidad de revitalizar su propio papel y relevancia en el hemisferio. Por décadas la OEA fue evitada por los estados miembros, los medios de comunicación y los ciudadanos del hemisferio. Esto ocurrió en parte porque era percibida como ineficiente, difícil de manejar y sujeta a patrocinio, y en parte porque parecía solamente responder a los intereses de la agenda anticomunista de los EU. Un embajador a la OEA argumentó que las OSC pueden ayudar a transformar esta percepción:

La participación de las OSC puede reconstruir la legitimidad de la OEA y darle nueva energía, trayendo aires frescos e ideas nuevas sobre los asuntos tradicionales de democracia, derechos humanos, pobreza. Por supuesto que esta postura no es muy popular, la mayor parte de los actores no quieren ni siquiera oír esto, tomar tal postura es quedarse solo... Pero al resolver problemas la OEA ganaría legitimidad pues estaría actualmente dando solución a los

problemas del hemisferio ... La participación de las OSC muestra al público que la OEA trabaja con actores relevantes de diferentes sectores de la sociedad [mujeres, el medio ambiente] esto fortalece a la organización y da un impulso a su legitimidad con el público en general. De la manera en que la OEA responda a la gama de asuntos que surgen con el nuevo milenio mostrará cuan relevante es la organización y la legitimará.

Sustitución de servicios

Por supuesto que los gobiernos y las agencias multilaterales están también buscando maneras rentables y eficientes de proveer servicios a los ciudadanos. La contratación externa de las OSC está probando ser un camino para alcanzar este objetivo. En un tiempo en que las funciones del gobierno están siendo mandadas a hacerse fuera, el interés utilitario en involucrar a las OSC ha crecido. En palabras del Banco Interamericano de Desarrollo (BID):

El cambio en el papel del estado requiere de una transferencia de responsabilidades a los ciudadanos sobre la producción, los servicios y el control y participación en la administración pública. Las responsabilidades de que se despoja el gobierno pueden ser tomadas tanto por el sector privado empresarial o por organizaciones de sociedad civil como expresiones organizadas de la implicación de los ciudadanos en diferentes áreas de la sociedad (BID, 1999:17).

Sin embargo, hay repercusiones que siguen a este legado. En la medida en que las OSC se hacen más hábiles en la oferta de servicios e incluso adquieren mayor experiencia, tratarán de influenciar la política relacionada a estos servicios. Esta progresión natural pone un poco incómodos a algunos oficiales multilaterales.

Hay otra consecuencia aún más curiosa del legado de servicios a las OSC: un sentido emergente de que los gobiernos deben competir con estos nuevos actores. Algunas OSC son ya populares en la comunidad de donantes, forzando a los gobiernos a apostar por los fondos al lado de las OSC, y perdiendo en muchos casos debido a la reputación de las OSC por su eficiencia. Un embajador demostró esto al notar que el 80 por ciento de la

asistencia internacional, debida al huracán Mitch, fue canalizada a través de las OSC. Como resultado, argumentó que “el gobierno pudo hacer muy poco en cuanto a la devastación dejada por la tormenta.” De modo que en lugar de que los ciudadanos vieran al Estado atender sus necesidades, vieron toda cantidad de OSC tanto locales como extranjeras como su salvación. El impacto sobre la percepción de legitimidad del Estado fue enorme.

La difusión de la presión

Debido a que los gobiernos y las organizaciones multilaterales están cada vez más bajo escrutinio, la inclusión de las voces de la sociedad civil alivia en parte las preocupaciones públicas sobre rendición de cuentas y legitimidad. Un empleado de una OSC sugirió que al incluir organizaciones como la suya en las discusiones, los multilaterales pueden disipar, o al menos, amortiguar la aguda crítica de la que son sujeto.

Las líneas políticas [refiriéndose al Consenso de Washington] no están funcionando y los multilaterales están recibiendo mucha crítica. Por eso buscan modos de disiparla y un camino para ello es abrimos las puertas... Se trata de diluir la oposición, en particular aplacando los movimientos ambientales y laborales aquí [en el Norte].

Las motivaciones de las OSC

Las organizaciones de sociedad civil citan un número de razones por las cuales se interesan en los procesos multilaterales. De capital importancia es la “globalización” de sus preocupaciones centrales, particularmente en el área de medio ambiente, trabajo y comercio. Sin embargo, este salto al nivel multilateral ha sido dado en medio de mucho debate interno e inquietud.

Nuevas prioridades

Muchas de las OSC que trabajan en el ámbito multilateral están enormemente ocupadas. Abogar a los niveles local y nacional es ya agotador; ascender a otro peldaño en la cadena de la gobernación trae aún más trabajo e inconvenientes. ¿Para qué? El representante de una OSC de Washington ofreció esta observación:

Hace veinte años nadie estaba interesado en estos acuerdos, pero con el poder de inmensas organizaciones como la OMC [Organización Mundial del Comercio] y otros multilaterales hemos comenzado a pensar en cuestiones de democracia y el hecho de que los gobiernos nacionales están siendo obligados por las reglas internacionales, lo que los hace jugar con leyes y prioridades nacionales. Se puede votar por un gobierno u otro, pero una vez que se acepta un acuerdo internacional es increíble lo difícil que se hace salir de él. Por eso la gente está muy preocupada con eso de ceder autoridad a reglas a las que no tienen modo de renunciar o cambiar después.

Otro representante fue aún más sucinto: “Hay demasiado en juego para poder retirarse”.

Beneficios agregados

A pesar de las tensiones hacia las OSC, el salto ha cosechado beneficios. El representante de una OSC chilena planteó que al comprometerse a este nivel, su organización había aumentado su status y su legitimidad, no sólo ante gobiernos, sino también ante donadores de fondos. Otras OSC señalaron la importancia de la red que creció de la actividad hemisférica al aliviarse el aislamiento que sentían muchos grupos y al compartir las experiencias de sus contrapartes en otros países. “Comprometerse en el ámbito multilateral eleva nuestro conocimiento sobre los asuntos” fue ése el modo en que lo puso una organización de mujeres. Trabajar en el ámbito multilateral ha estimulado a las OSC a fraguar alianzas y consecuentemente a mejorar su propio análisis e impacto.

Asuntos organizacionales

Reinventando las ruedas de la organización

Hoy en día el compromiso con las organizaciones de sociedad civil ocurre de un modo fortuito, debido en parte a la complejidad de los procesos multilaterales y a las estructuras en la región. Mientras que la OEA es una organización, las Cumbres de las Américas son una secuencia de procesos finamente conectados cada uno, por naturaleza, con fines específicos. Las dos Cumbres – Miami (1994) y Santiago (1998) – fueron organizadas por diferentes países anfitriones, cada

uno con su propio modo de lidiar con la participación de la sociedad civil. La Conferencia Cumbre de Bolivia sobre Desarrollo Sostenible fue una reunión especializada y un proceso distinto. Además, aunque las negociaciones del ALCA están íntimamente conectadas con el proceso de las Cumbres, han sido tratados por separado. Consecuentemente instituciones y procesos que se superponen están desarrollando mecanismos separados para la participación de entidades de sociedad civil. Los mecanismos considerados en este reporte – OEA/EIP, ALCA, y los mecanismos usados en las dos Cumbres – están a veces ligados y a veces son distintos (al menos, por el momento).

Un número de problemas surge como resultado de esta dicotomía. Primero, si los mecanismos de inclusión de la OSC son concebidos por separado, existe el peligro real de que estos mecanismos puedan emplear normas contradictorias para la inclusión. Segundo, al perseguir el mismo objetivo en varios lugares, los recursos no están siendo eficientemente usados. Finalmente, la investigación y análisis involucrados en crear un mecanismo para la entrada de las OSC es poco probable que sean compartidos si estos procesos son concebidos por separado. Dada la importancia de la inclusión de las OSC, se hace necesario unir los esfuerzos de las organizaciones.

El proceso de organización

La consulta con las OSC y las respuestas a esas consultas han puesto a algunos oficiales incómodos. Con los miles de OSC que existen en la región, los procesos multilaterales pueden hundirse si todas tratan de participar. Un oficial notó, por ejemplo, que algunos de los gobiernos en el Comité de Representantes Gubernamentales del ALCA sobre la participación de la sociedad civil expresaron su preocupación sobre el número de solicitudes que podría generar la iniciativa de “Invitación a la Sociedad Civil”. En realidad hubo cierta resistencia en enviar invitaciones a las OSC para que enviaran sus opiniones por escrito por miedo a que el Comité se viera inundado de respuestas. El mismo oficial notó que esta preocupación explica el por qué no se desarrolló un plan para recibir los envíos (la ausencia de tal proceso fue una crítica mayor hecha por las OSC).

Las preocupaciones sobre “embotellamiento” no son nuevas. Sin embargo tienden a ser mucho más prevalentes en el ámbito nacional donde los grupos de sociedad civil, al menos en los Estados Unidos, han estado participando en la política por más tiempo. En realidad, el periodista estadounidense Jonathan Rauch acuñó el término “demosclerosis” para describir la parálisis que afecta a las democracias donde la participación de una multitud de OSC puede bloquear la iniciativa política (Rauch, 1994). Aunque dado el reciente interés por las OSC y sobre ellas en la OEA y las Cumbres, el embotellamiento no parece que vaya a ser un problema en el futuro próximo.

Mecanismos

Tanto las OSC como los multilaterales están de acuerdo en que desarrollar mecanismos para la consulta y la participación es una tarea difícil. Ambos han señalado asuntos que consideran importantes para el proceso y para el desarrollo de un mecanismo para conllevarlo. Los multilaterales apuntan al debate sobre si deben hacerse las consultas o no y en caso positivo, cómo. Las organizaciones de sociedad civil enfocan la discusión sobre la necesidad de mejor información que circule más libremente si ha de ser efectiva su participación; de procedimientos claros y transparentes y de apoyo financiero para las OSC más pequeñas.

La naturaleza del asunto

La probabilidad de ganar un puesto a la mesa depende mucho de la agenda en cuestión. Los oficiales han estado mucho más abiertos a la consulta de asuntos tales como el medio ambiente, donde el apoyo público por involucrar a las OSC es fuerte y donde el consejo de las OSC es respetado. Esta apertura ha sido menos entusiasta en asuntos controversiales como el comercio por un número de razones. El comercio está muchas veces asociado a una destreza específica, y los oficiales se muestran más escépticos sobre el valor de la participación de la sociedad civil. Además, los asuntos de finanzas y comercio se han visto tradicionalmente envueltos en una atmósfera de secreto y reserva en torno a ellos.

Los nexos entre comercio e impacto social hechos por muchas de las OSC son otra área de

controversia. Como un antiguo director de una OSC explica, algunas organizaciones quieren más que consulta: “también quieren hacer acuerdos comerciales sujetos a los acuerdos primordiales de salud, medio ambiente, derechos humanos y laborales... quieren que estos últimos tengan la influencia sobre la implementación que los acuerdos de comercio e inversión han aprovechado para ellos mismos”. Una coalición, la Alianza Social Hemisférica, presentó un trabajo sobre “exclusión social” a los ministros de comercio en la Reunión Ministerial de noviembre en Toronto, diciendo que:

Los temas que aparecen en nuestro trabajo sobre exclusión social no están tratados desdichadamente en las conversaciones del ALCA. Algunos de ellos han sido discutidos en las reuniones organizadas por el Grupo de Revisión de Implementación de las Cumbres (GRICA), bien separadamente de la discusión sobre el ALCA. Aún más, sentimos que la liberalización del comercio y la inversión no pueden separarse de los objetivos de “fortalecer la democracia”, “erradicar la pobreza y la discriminación”, y “garantizar el desarrollo sostenible”, todo lo que fuera acordado por las 34 naciones de la Cumbre de las Américas, en Miami, en 1994 (Alianza Social Hemisférica, 1999:5).

La respuesta de los negociadores ha sido que las negociaciones comerciales no pueden tratar con un cuadro de otros temas, dicen que el proceso es ya suficientemente complejo sin agregar todo un conjunto de otros problemas políticamente volátiles a la mezcla (Feinberg y Rosenberg: 1999:277-78).

El conocimiento institucional

Otra consideración es la cultura de la organización y los procesos operativos de un cuerpo multilateral dado. Después de todo, la arena de la política multilateral es nueva para muchas de las OSC y muchas están inseguras sobre cómo y dónde interceder efectivamente. La curva de aprendizaje es empinada. Además, según un miembro de una OSC, hay muchos niveles impredecibles de transparencia que varían según el tema, el departamento, o la persona a cargo, lo que hace difícil planificar una agenda de trabajo. Otro se queja de que tratar de influenciar estas organizaciones ha sido “una experiencia horrible y frustrante”. Al menos, a nivel nacional, explica ella, “sabes por qué

las cosas están paradas o moviéndose lentamente. Allí no sabes. Y las agendas escondidas están aún más escondidas en estas organizaciones”. Hay una necesidad obvia de canales y procedimientos políticos más claros.

Información

Otra clave para la participación efectiva es el acceso a la información. Según un grupo comercial no hay suficiente del *correcto* tipo de información:

El acceso a la información es un gran obstáculo. Hay millones de montones de papel en mi oficina... La mayoría de las veces es algo que no nos incumbe... No podemos tener la hora ni el lugar de una reunión o el nombre del jefe de un grupo de negociaciones, pero podemos bajar miles de documentos llenos de información que no podemos usar.

Casi todas las OSC entrevistadas consideraron este asunto como crucial a su capacidad de participar. La necesidad del acceso oportuno, conveniente y barato a la información actualizada – como mínimo, agendas de reuniones, próximas agendas, horarios de reuniones, posición de los trabajos y reportes formales – no puede dejar de enfatizarse.

Criterios

Uno de los más grandes desafíos en la concepción de mecanismos de participación es establecer los criterios de participación. El concepto de “sociedad civil” es no sólo filosóficamente ambiguo, sino también políticamente controversial. Algunas OSC, por ejemplo, quieren asegurar que el acceso no es dado a organizaciones creadas por los gobiernos. Un empleado de una OSC dijo: “Queremos asegurarnos que un grupo es realmente independiente y que no es creado por el gobierno para presionar con una agenda gubernamental”.

Desde la perspectiva de los multilaterales, hay una miríada de organizaciones en las Américas, la mayoría de ellas desconocidas. Su objetivo es encontrar grupos técnicamente competentes y sin amenaza política para ayudar a implementar la agenda de la organización, dejando a los oficiales del gobierno con una larga y complicada operación de filtrado.

Fondos y costos

El financiamiento es también un factor significativo en la implicación de las OSC, particularmente las de países en desarrollo que no tienen los recursos para participar en reuniones donde tiene lugar el debate político. El proceso de las Cumbres ha reconocido ya esta preocupación: El Plan de Acción de Santiago pidió al BID desarrollar mecanismos financieros para reforzar la sociedad civil y la participación pública. Consecuentemente el Banco estableció una Fundación de las Américas para reforzar la capacidad y entrada de las OSC (nótese, sin embargo, que la iniciativa está dirigida solamente a las OSC que ofrecen servicios, quedando específicamente excluido el apoyo para “iniciativas de defensa”).

Un oficial de la OEA sentía que la tecnología podría hacer una gran contribución a ampliar la participación, específicamente de las OSC con pocos recursos. Conferencias en tiempo real sobre el Internet así como sitios Web para distribuir la información son ya utilizados por las organizaciones internacionales, incluyendo la OEA. Sin embargo, como señaló un representante de una OSC, aunque la tecnología es un instrumento muy útil, un reciente estudio conducido por Oxford Analítica reveló que hay solamente unos ocho millones de usuarios de Internet en Latinoamérica. Para las organizaciones cortas de efectivo, la tecnología tardará en replazar la necesidad de encuentros cara a cara.

El acceso

El acceso a oficiales claves y a representantes gubernamentales ha sido también señalado por las OSC como crucial para el éxito de las consultas. Los multilaterales han reconocido este impedimento, pero han hecho movimientos dispares para canalizar el asunto. Miembros del Foro Empresarial de las Américas, por ejemplo, tienen mucho más acceso a los ministros de finanzas y comercio que cualquier otro participante en los procesos paralelos de sociedad civil. Según el experto en Cumbres, Robin Rosenberg, en mayo de 1996 en Nueva Orleans:

El Consejo de las Américas y dos grupos interamericanos de negocios ... organizaron un Foro del Sector Privado el día antes de la Reunión Ministerial. El Foro incluyó... una mesa redonda entre Ministros de Finanzas y representantes del sector privado, presidida por

Enrique Iglesias, Presidente del BID. Además de escuchar las recomendaciones de los talleres del sector privado, los Ministros de Finanzas fueron testigo de un franco y abierto intercambio de puntos de vista sobre los desafíos de la integración económica del hemisferio (Rosenberg, 1996:9).

Aún Rosenberg señala que a pesar del acceso privilegiado del sector privado, también ha sido frustrante la calidad del acceso que han recibido. No todo acceso es necesariamente significativo.

Como plantea la última sección del ALCA, otras OSC tienen considerablemente menos acceso a quienes hacen las tomas de decisión de la región. Una señal de esperanza, sin embargo, ocurrió en la Reunión de Ministros de Comercio en Toronto en noviembre de 1999, por primera vez desde el lanzamiento del ALCA, 20 ministros de comercio se encontraron con OSC no empresariales por una hora para escuchar sus opiniones sobre la integración.

Habilidades relevantes

Para terminar, aunque las OSC están exigiendo el derecho a participar, algunos grupos tal vez no estén equipados para participar incluso después de que sea concedido el acceso. Algunos admiten que han estado muy concentrados en la lucha por ganar acceso dentro de esos círculos políticos, con muy poco tiempo o energía para dedicarse a las políticas que abogarán cuando ganen el acceso o los recursos necesarios para invertir en ese trabajo. Un empleado de OSC expresó la preocupación de que “una vez que estás dentro necesitas habilidades para la negociación y muy pocos empleados de las OSC tienen esas habilidades”.

El mecanismo de las Américas para el compromiso

Estos amplios temas están arraigados en una reciente y conflictiva historia de compromisos. En esta sección se detallan cuentas de la OEA, el ALCA y la Cumbre de las Américas, culminando con las sugerencias para futura acción en las páginas de conclusiones.

La OEA: status consultivo para las OSC

La participación de las OSC en las actividades y reuniones de la OEA no es nueva; ellas han estado compartiendo información en reuniones y colaborando en proyectos por mucho tiempo.² Las agencias de la OEA que se ocupan de derechos humanos, medio ambiente y desarrollo comunitario, por ejemplo, tienen relaciones formales e informales con las OSC: a las OSC se les permite asistir a la mayoría de las reuniones como observadores o huéspedes especiales. Hasta recientemente, sin embargo los lineamientos específicos sobre el alcance y naturaleza de la participación de las OSC en las reuniones de la OEA no existían y los procedimientos que claramente establecen los criterios para la participación, responsabilidades y obligaciones asociadas con ellos estaban ausentes. El Proceso de las Cumbres de las Américas instó a la OEA a buscar una mayor entrada y más institucionalizada de la sociedad civil. Como resultado, la organización acaba de completar un boceto de lineamientos que tratan estos asuntos. La trayectoria de esta iniciativa se recuenta más adelante.

Una apertura

El mandato de la OEA para trabajar con otras organizaciones internacionales así como “entidades nacionales e internacionales,” tiene sus orígenes en la Carta de la Organización de 1948. En 1971, la Asamblea General de la OEA brevemente volvió a considerar el mandato cuando aprobó un conjunto de normas sobre las relaciones con las organizaciones no gubernamentales, pero el asunto no cayó de nuevo en la agenda de la OEA hasta 1990, cuando se unió Canadá. El nuevo miembro llegó con una gran agenda de reformas con un fuerte énfasis sobre la democracia y los derechos humanos. Para 1994, Canadá pudo ganar el apoyo para un Grupo de Trabajo para estudiar la posibilidad de dar status a las organizaciones no gubernamentales en la OEA. Después de dos años y medio, el grupo decidió que los lineamientos en uso desde 1971 y el enfoque *ad hoc* a la implicación de las OSC eran adecuados. Falló el esfuerzo de reformar.

Según fuentes de la OEA, la razón oficial de este fallo fue en parte porque los gobiernos sentían que no había casos donde las OSC interesadas no hubieran logrado hacerse escuchar o hasta influenciar, por lo que no había necesidad de

Lineamientos de la OEA

Mecanismo	Lineamientos para la acreditación de la OEA.
Concebido por	Con base en ECOSOC, concebido por un pequeño grupo: Amigos de la Sociedad Civil en la OEA y en el Comité sobre la Participación de la Sociedad Civil.
Cronograma	El proceso comenzó desde 1994. Los lineamientos fueron aprobados como parte de la Resolución en la reunión GA en junio de 1999 con la aprobación final fechada el 31 de diciembre de 1999.
Criterios de participación	Abierto a todas las OSC interesadas, pero con una fuerte representación de OSC de derechos humanos involucradas en reformar la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
Número de OSC que participaron	No disponible
Patrocinadores	No disponible

cambio real. Extraoficialmente, la explicación fue que era imposible lograr el consenso de los estados miembros sobre qué tipo de cambio debía ocurrir. Según un oficial de la OEA, la prueba se da en como se duplicó el calendario del Grupo de Trabajo para completar su tarea - dos años es dos veces el tiempo que suele tomar este tipo de tarea. Aún más, el Grupo de Trabajo hizo la siguiente recomendación: preparar un boceto de lineamientos para las relaciones entre las OSC y la Organización (fecha límite a final de 1999); concebir los criterios para la acreditación de las OSC; formular los pasos para mejorar las relaciones entre la Organización y las OSC; y crear un registro de OSC que tienen relaciones con la OEA.

Después del informe del Grupo de Trabajo, un número de cambios adelantó el debate de las OSC. Según un embajador de la OEA, tres puntos sobresalen. Primero, la Asamblea General de la OEA tomó una “apariencia diferente”: se hacía evidente un mayor énfasis sobre el diálogo de los ministros en lugar de los más tradicionales discursos pro-forma, así como un relajamiento de los procesos que hacía las discusiones mucho más productivas.

El segundo factor fue el trabajo de un pequeño grupo de estados miembros que se hacían llamar Amigos de la Sociedad Civil. Retomando que el Plan de Santiago había indicado un papel continuo para

la sociedad civil, este grupo creyó que la OEA debía, de hecho, adelantar el *status quo*. En lugar de llevar esta iniciativa ante uno de los Comités, el grupo decidió tramitar un acuerdo de antemano. Argentina, Canadá, Chile, la República Dominicana, Jamaica y los Estados Unidos entre otros estados a favor de las OSC, invitaron a algunos de los estados más recalcitrantes, como México y Perú a unirse a la discusión. Después de varias reuniones se alcanzó finalmente un acuerdo para usar los lineamientos del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) como base para los nuevos lineamientos de la OEA. Se creyó que como ya todos los estados miembros de la OEA habían acordado estos lineamientos en las Naciones Unidas, la resolución difícilmente fallaría en la Asamblea General de Guatemala en junio de 1999.

Finalmente el embajador notó que la presencia de las OSC en la Reunión del Grupo de Trabajo en noviembre de 1999 sobre la Propuesta de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas también tuvo el efecto de suavizar la oposición a la participación de las OSC. El embajador destacó el elocuente discurso del representante de la Asamblea Canadiense de Primeras Naciones como particularmente importante. El discurso fue tan bien recibido que ayudó a hacer más receptivos a los oficiales gubernamentales a la futura participación.

Guatemala: La Asamblea General de la OEA

Una vez que el boceto del conjunto de lineamientos fue concebido, pasó a ser el apéndice a una resolución aprobada por el Consejo Permanente y después por la Asamblea General en su reunión de junio en Guatemala. La Resolución también estableció un importante nuevo Comité sobre la Participación de la Sociedad Civil y se le encargó seguir los lineamientos. Aunque la Resolución fue aprobada, la implementación fue demorada hasta el final de diciembre, cuando vencían las futuras recomendaciones.

Antes de Guatemala, en las reuniones de Washington donde la Resolución fue ideada, los estados miembros estaban todavía de pique. La mayor preocupación era la sección que se refería a aquellas reuniones de la OEA que debían ser abiertas a la participación de la sociedad civil y cómo tendría lugar esa participación. Había también preguntas sobre crear por Resolución el financiamiento del Comité de Participación de la Sociedad Civil y sobre la representación geográfica entre las OSC (el miedo consistía en que solamente los grupos de presión más grandes con base en Washington harían uso del acceso). La fricción sobre estos asuntos indujo a los gobiernos a agregar la fecha de diciembre a la Resolución. Pasar la Resolución, a pesar de la demora, fue una hazaña diplomática, según un embajador caribeño, dada la resistencia de algunos gobiernos ante cualquier fecha.

Algunas OSC habían estado observando la cuestión de la acreditación desde muy temprano, haciendo comentarios a sucesivos bocetos aprobados en Guatemala. Un grupo, la ONG Grupo de Trabajo sobre la Sociedad Civil, fue creado en noviembre de 1998 por la Fundación Esquel para revisar la reforma de la OEA en general, con particular énfasis sobre la relación de la Organización con la sociedad civil. Sus opiniones sobre los lineamientos han sido numerosas.³

No es sorprendente que el asunto del acceso haya sido de prima importancia para las OSC. La OEA había insistido hasta el último minuto en que solamente las OSC basadas en la membresía (aquellas que reciben la mayoría de sus fondos de sus miembros) tuvieran acceso, por lo tanto excluyendo a gran número de organizaciones con

importante experiencia. Esta disputa fue eventualmente resuelta con la enmienda canadiense que permitiría el acceso a las organizaciones no basadas en la membresía que proveyeran una lista de sus fuentes de recursos. Los lineamientos estipulan que la participación de las OSC no será automática en todas las instancias de la OEA: las OSC tendrán acceso a las reuniones del Consejo Permanente, pero su presencia en cualquier otra reunión será decidida por la agencia, la unidad, el cuerpo o el comité en cuestión.

Aunque países como Canadá y Estados Unidos no están completamente satisfechos con los lineamientos, ellos instaron a su aprobación con el argumento de que con más discusión sería difícil cambiar el resultado y podría en cambio empeorar la situación. Los lineamientos actuales no están esculpidos en piedra y es parte del mandato del nuevo Comité sobre la Participación revisarlos periódicamente.

La OEA y la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública

El trabajo de la OEA sobre la consulta de la sociedad civil no incluye solamente los lineamientos para la participación. Otro importante proyecto de la OEA, en curso desde hace tres años, fue recientemente adoptado por el Comité Ejecutivo Permanente de la Organización del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CEPCIDI). La Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones por el Desarrollo Sostenible (EIP) que está domiciliada en la Unidad para el Desarrollo Sostenible de la OEA, tiene el propósito de promover la participación de las OSC en el desarrollo sostenible.

Como se notó anteriormente, los esfuerzos de la OEA por aumentar la participación de las OSC fueron desdeñados por los procesos de las Cumbres. Los mandatos de la Cumbre de Miami de 1994, la Conferencia Cumbre sobre Desarrollo Sostenible de Bolivia de 1996 y la Cumbre de Santiago de 1998 fueron responsables de estimular la apertura actual. De hecho, el esfuerzo principal de la OEA salió de la instrucción de la Cumbre de Bolivia: en esa reunión, los jefes de estado de la región pidieron a la OEA que ayudara a los

OEA/ Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones para el Desarrollo Sostenible (EIP)

Mecanismo	EIP se desarrolló a través de consultas nacionales que fueron hechas por National Focal Points. Bajo la responsabilidad de un Comité del Consejo de Proyecto con una fuerte presencia de OSC.
Concebido por	Unidad para el Desarrollo Sostenible y el Medio Ambiente de la OEA.
Cronograma	Tres años, todavía en marcha. Se espera que sea aprobado para junio del 2000.
Criterios de participación	Las OSC consultadas fueron elegidas por National Focal Points, en relación a siete temas.
Número de OSC que participaron	No disponible
Patrocinadores	UNESCO, USAID

gobiernos a hacerse más participativos en sus prácticas. Como resultado directo, la Unidad para el Desarrollo Sostenible (UDS) de la OEA comenzó a desarrollar una estrategia concreta para los gobiernos – el compromiso de las OSC apoyado por el Programa de Medio Ambiente de las Naciones Unidas, la Agencia de Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), entre otros.

El objetivo de esta EIP es promover la participación pública efectiva y responsable en los proyectos y discusiones políticas en la OEA, particularmente sobre tomas de decisión en las áreas de medio ambiente y desarrollo sostenible. La EIP tiene dos partes: un Marco de Política y un conjunto de Recomendaciones para la Acción. El marco establece los principios para la consulta, es decir la inclusión, responsabilidad, comprensión, acceso a la información y transparencia, así como recomendaciones sobre cómo estos principios pueden ponerse en acción (la necesidad de encontrar marcos legales, mejores mecanismos de comunicación y fondos para la participación han sido destacados como los primeros pasos necesarios). La UDS coordinó el proceso, presidiendo más de tres años de reuniones a fin de finalizar el marco de política y tenerlo aprobado por

los gobiernos del hemisferio y las OSC de medio ambiente.

Los primeros ensayos comenzaron en 1998. Un año más tarde, un juego de bocetos de consulta fue ampliamente distribuido para comentario. Las consultas tuvieron lugar en las dos últimas semanas de agosto de 1999. En septiembre las OSC y los gobiernos se encontraron en México para finalizar y aprobar el marco y las recomendaciones. Sin embargo, muchas OSC sintieron que no había habido suficiente tiempo para una consulta adecuada. La EIP fue finalmente aprobada dos meses después, en diciembre de 1999.

La estrategia todavía no se ha puesto en práctica y de acuerdo a las entrevistas hechas a múltiples OSC, se sabe muy poco de ello. Algunas han oído hablar de la estrategia, pero no saben lo que implica; otras, particularmente las que están relacionadas con asuntos de comercio, desconocen su existencia. Las OSC de medio ambiente son las mejor informadas.

A pesar de las demoras – un irritante efecto colateral de cualquier proceso de consulta – La EIP ha sido una importante pauta para la OEA. “Hace un año, habría sido inimaginable pensar a donde hemos llegado” comentó un defensor de los

Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

Mecanismo	Invitación abierta a la sociedad civil.
Concebido por	Comité de Representantes del Gobierno para la Participación de la Sociedad Civil.
Cronograma	A las OSC les fueron dados cinco meses para enviar sus opiniones.
Criterios de participación	Invitación abierta para enviar opiniones sobre el ALCA al sitio Web.
Número de OSC que participaron	72
Patrocinadores	No disponible

derechos humanos. Un oficial que sigue el proceso acordaba con la sugerencia de que éste era un paso agigantado para una “organización hecha de gobiernos que han tenido la tendencia de ver a las OSC generalmente como la oposición a los gobiernos”.

El Área de Libre Comercio de las Américas: Un pie en la puerta

A pesar de la naturaleza altamente técnica y cerrada de las negociaciones, las OSC han expresado un profundo interés en influenciar las negociaciones del ALCA. Estos grupos están preocupados por el potencial impacto del acuerdo sobre el desarrollo, la democracia, el medio ambiente, la salud, los derechos humanos, el derecho al trabajo y los derechos de la mujer.

Por supuesto, el punto de inicio de la liberación del comercio puede encontrarse en los eventos precedentes a la Cumbre de las Américas de Miami. El Acuerdo de Libre Comercio de Canadá-EU (ALCEU) de 1989 y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) de 1992 fueron precursores de la agenda de comercio de la Cumbre, y ambos eventos fueron terrenos de ensayo para muchas OSC que ahora están implicadas en el ALCA.

Una apertura

En la Cumbre de Miami, los líderes de la región (excepto de Cuba), acordaron que sus ministros de comercio se encontrarían periódicamente para completar las negociaciones para el acuerdo de comercio hemisférico del ALCA para el año 2005. Las OSC han asistido a cada reunión ministerial después de la Cumbre de Miami, aunque haya sido de modo desorganizado al principio (representantes de los sindicatos de trabajo y algunos activistas se encontraron en Denver durante la primera reunión ministerial en 1995; en 1997, OSC de 18 países diferentes se reunieron en mayo en Belo Horizonte, Brasil). El sector empresarial, por su parte, estableció su primer Foro Empresarial en Denver, que ahora tiene lugar justo antes de cada reunión de ministros de comercio.

Para 1998 los ministros de comercio habían establecido nueve Grupos de Negociaciones, cada uno relacionado a un área de las negociaciones de comercio, más un Grupo Consultivo sobre Pequeñas Economías y dos Comités Especiales. Uno de estos dos comités fue el Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil (CRG), propuesto en primera instancia por el entonces Ministro de Comercio canadiense, Sergio Marchi. El desenlace de intensas discusiones de trastienda, el nuevamente fraguado comité recibió el mandato de “estimular” a las OSC a proveer sus opiniones sobre asuntos⁴ relacionados con el ALCA.

A su favor, Estados Unidos, Canadá, Argentina, Chile y otros países del Caribe respondieron a la presión de las OSC con un intento de establecer un grupo de estudio sobre temas de trabajo y medio ambiente en el ALCA. La idea sin embargo, fue rápidamente aplastada por México, Perú y varios países de América Central. Estados Unidos respondió sugiriendo que un grupo de trabajo oficial, similar a los establecidos para canalizar los temas de comercio, fuera creado para asuntos de trabajo y medio ambiente. “Desde hace mucho que habíamos estado pidiendo un Foro de Trabajo como el Foro Empresarial,” dijo un representante laboral de EU “pero también estábamos empujando la idea de un Grupo Negociador sobre derechos laborales”. La oposición fue encabezada por México otra vez, que argumentó que “los fuertes grupos de presión de EU y Canadá podrían ‘enfangar’ las negociaciones de comercio, eventualmente llevando a lo que sería proteccionismo” (Schmidt, 1999: 2). Mientras que las OSC pedían un diálogo con los oficiales de comercio, los gobiernos continuaban oponiéndose. “Tan sólo pronunciar las palabras ‘sociedad civil’ en un foro de comercio provoca todo tipo de cólera” fue la conclusión de un oficial de comercio.

En cuanto al Comité de Marchi (CRG), los gobiernos mostraron gran resistencia desde el inicio. Aguaron la naturaleza de la consulta propuesta, especificando que el Comité solamente “transmitiría” las opiniones de las OSC a los ministros de comercio (las OSC no podían proveer sus comentarios directamente al proceso del ALCA). De ahí que, el Comité pudiera actuar como filtro, excluyendo opiniones por condenarlas inapropiadas. Además, los gobiernos especificaron que solamente “los temas relacionados al comercio” presentados de manera “constructiva” serían aceptables (Consejo de Liderazgo, 1999:8-9). Esta última estipulación vino a aliviar la preocupación de algunos oficiales de que “los asuntos no relacionados al comercio” como derechos humanos, género y pobreza fueran traídos a la arena del comercio. Los otros dos comités establecidos en la reunión ministerial fueron autorizados a “hacer recomendaciones” relacionadas a su trabajo, mientras que al CRG se le permitió solamente “presentar el rango de opiniones a ser consideradas por los Ministros de Comercio”. Las OSC argumentaron que un comité que pudiera hacer recomendaciones podría generar más movimiento

sobre los asuntos en cuestión que uno que solamente pudiera presentar un surtido de opiniones (Feinberg y Rosenberg, 1999:688).

Justo antes de la primera reunión del Comité en octubre de 1998, un amplio grupo de OSC escribieron una carta al presidente con una lista de preocupaciones. El grupo estaba disgustado porque después de llevar siete meses en operación, al Comité todavía le faltaba un mecanismo de operación y una agenda de trabajo y estaban preocupados por ciertos rumores de que el comité había sido creado para vitorear el ALCA, en lugar de cómo un foro donde se pudieran escuchar las voces de los ciudadanos. La carta pidió una serie de acciones concretas: “acceso rápido a la información pertinente a las negociaciones, y oportunidades regulares y formales para discutir los objetivos de la negociación, el proceso, términos de referencia y estipulaciones” (Feinberg y Rosenberg, 1999:688). Cerraba diciendo que la participación real ocurriría solamente si las opiniones expresadas eran transmitidas en un modo que pudiera potencialmente influenciar el resultado de las negociaciones. En otras palabras, solicitar comentarios era un principio, pero no sería suficiente.

La invitación abierta / el buzón de correo

El mecanismo de consulta finalmente desarrollado por el Comité fue revelado en su primera reunión oficial en noviembre de 1998. Llamado la “Invitación Abierta a la Sociedad Civil” invitaba al público a enviar sus opiniones sobre las negociaciones del ALCA. La invitación fue puesta en el sitio Web del ALCA y los gobiernos acordaron que promoverían la invitación en cada uno de sus países. Se les dio cinco meses a las OSC para enviar sus opiniones.

Aunque fue un valiente intento, dada la persistente resistencia de los gobiernos, la invitación quedó “muy por abajo del umbral aceptable” según un representante de las OSC y muy lejos de lo que las OSC habían pedido. La reacción general fue variada. Algunos vieron la iniciativa como un avance importante, pero la mayoría estaba de acuerdo en que un mecanismo así no podía ir suficientemente lejos. En efecto, según el representante de una OSC de EU, era imposible convencer más socios pesimistas de Latinoamérica de que enviaran algo al proceso: sin el establecimiento de un contacto

directo con los grupos de negociaciones, un marco de tiempo razonable para la consulta, y procesos claros de rendición de cuentas, la iniciativa podía solamente convertirse en un depósito para las preocupaciones de las OSC sin oportunidad alguna de influenciar el proceso de negociaciones (Feinberg y Rosenberg, 1999:688).⁵ Por eso la idea ganó el título peyorativo de “buzón de correo”.

El jefe de una coalición de OSC canadienses estaba visiblemente turbado y de algún modo molesto de que sus invitaciones a participar hubieran resultado en el establecimiento del Comité de Representantes Gubernamentales y en su “Invitación Abierta”

Sí, desde el mismo inicio dijimos que queríamos entrada... No estoy diciendo que obligatoriamente necesitamos estar en la mesa cara a cara. Nunca dijimos eso. Sólo hemos estado diciendo que queremos entrada a los asuntos importantes, inversiones, tarifas y comercio – todos estos son asuntos que podemos manejar, asuntos en los que estamos bien versados. Pero ellos en cambio se aparecen con este Comité.

El marco estrecho de la invitación a comentarios también resultó un problema para muchas OSC. El representante de una coalición de grupos de mujeres expresó su frustración de este modo:

El modo en que han enmarcado lo que está relacionado a comercio es tan estrecho que nosotros tenemos que hacer contorsiones increíbles para llegar a incluir lo que estamos hablando. Tienes que probar que algo está relacionado al comercio aunque el comercio tiene una inmensa cascada de efectos variados.

Finalmente se dejó a cada gobierno la publicación de la invitación en su país. Aunque algunos países hicieron el esfuerzo, la mayoría no lo hizo. Al final solamente 72 envíos fueron recibidos, la mayor parte provenientes de Estados Unidos y Canadá. La mayor parte de los envíos llegó de empresas y de organizaciones no lucrativas relacionados con negocios más que de OSC de otros sectores. Los envíos fueron compilados y se preparó un reporte con la lista de temas surgidos y el número de envíos por tema para la reunión del Comité en junio de 1999 en Miami. No se incluyeron las

recomendaciones concretas que formaban parte de los envíos. Sin embargo, aún así a México el reporte le pareció inaceptable; pidió que se extrajera del reporte cualquier material que no estuviese “relacionado con comercio” y que el Comité mismo fuera desmantelado. (México fue ignorado por los Estados Unidos quien puso el reporte en su propio sitio Web). El contenido del reporte, así como la suerte del Comité, no fueron decididos en la reunión de junio puesto que los estados miembros no lograron llegar a un acuerdo sobre ninguno de los dos asuntos.

Aunque la mayoría de las OSC reconocen el paso adelante que representa el Comité y su mecanismo de invitación, son pocas las que desean continuar o tener una segunda oportunidad de enviar sus opiniones. Meses después de que los envíos habían sido archivados, una coalición de OSC de todo el hemisferio señaló esto último cuando escribieron al presidente: “creemos que ayudaría concentrarse en la búsqueda de mecanismos efectivos de consulta nacional y hemisférica.”⁶

Los oficiales de comercio tenían una opinión mucho más positiva del mecanismo de invitación que las OSC. Como decía un oficial: “Dentro de cinco años será visto como un intento extremadamente modesto... pero de hecho, es un paso adelante significativo no un salto pero sí un paso”. Basado parcialmente en esta perspectiva optimista, se decidió en la Ministerial de Comercio de Toronto retener al CRG con Bolivia como nuevo presidente.

La fuerza de los números: La Alianza Social Hemisférica
Mientras que abogaban a nivel nacional y mantenían bajo vigilancia el trabajo del Comité, algunas OSC adoptaron una tercera estrategia. Una alianza social continental que se originó en una propuesta de México en un foro de 700 representantes de OSC en Belo Horizonte, Brasil en mayo de 1997, ha ido construyendo una red de grupos simpatizantes a través del hemisferio. Este grupo consta de un amplio número de grupos e individuos cuyas opiniones han sido formadas por largas y agrias batallas, primero contra el Acuerdo de Libre Comercio de Canadá y Estados Unidos y después contra el TLCAN; algunos de estos canadienses, estadounidenses y mexicanos han estado trabajando juntos desde 1991.

El objetivo de la Alianza Social Hemisférica (ASH) ha sido concentrar un esfuerzo disperso en una fuerza más unida para influenciar las tomas de decisiones. Entre 1994 y 1997, varias organizaciones del sector social habían estado trabajando juntas sobre líneas nacionales, pero no había habido mucha cooperación ni intercambio entre sectores. Según uno de los organizadores, las OSC que trabajan sobre temas sociales y económicos internacionales habían estado sintiendo un fuerte aislamiento al luchar por asuntos que se hacían cada vez más complejos y donde el acceso a la información estaba estrechamente restringido. Aunque el objetivo primordial de la alianza ha sido actuar como un vehículo para la entrada y la participación y por lo tanto influenciar la agenda hemisférica de comercio, tal vez su mayor logro ha sido fortalecer un movimiento hemisférico.

El proceso de las Cumbres de las Américas: Una estrategia adecuada

Paralelamente a las negociaciones sobre inversiones y comercio existe un conjunto distinto de discusiones sobre desarrollo social: las Cumbres de las Américas. Aunque no hay un mecanismo oficial para la participación de las OSC, delegaciones nacionales – canadiense y de EU – han invitado ocasionalmente a las OSC a estar presentes en las discusiones sobre agendas y seguimientos. El Grupo de Revisión de Implementación de las Cumbres (GRICA) es el centro de tales discusiones, y está formado por representantes gubernamentales que se encuentran regularmente para seguir los compromisos de la Cumbre que no se refieren a comercio.⁷ Así que aunque cada Cumbre es distinta y separada, todas las partes interesadas pueden discutir asuntos de la Cumbre en el GRICA. Las dos Cumbres y la Conferencia Especializada de Bolivia, con sus distintos procesos de consulta se describen más adelante.

La Cumbre de las Américas de Miami (1994)

La primera Cumbre de las Américas fue primordialmente una reunión económica de los jefes de estado de la región con el objetivo de expandir el comercio a través de las Américas. Su fin secundario era servir de apertura a una agenda de EU para discutir temas como la democracia, la reforma del estado, el narcotráfico y la corrupción,

así como políticas sociales y ambientales. Dicha agenda y el liderazgo de EU abrieron el evento a la participación de las OSC, y eventualmente a algo de su influencia.

El factor más importante fue el papel de EU como anfitrión en asegurar el acceso a las OSC tanto doméstico como a lo largo del proceso. El control de EU sobre el proceso de planificación y la agenda significó que sus oficiales pusieran énfasis sobre la consulta con las OSC, como parte de su propia tradición política. En realidad, según un autor, “el proceso de Miami marcó la primera vez que un gobierno invita a representantes de organizaciones no gubernamentales a participar en la consulta directa con otros gobiernos” (Daly Hayes, 1996:5).

Sin embargo, en ausencia de un mecanismo hemisférico las OSC se vieron obligadas a negociar con sus gobiernos nacionales, quienes entonces filtraron sus envíos hacia arriba. Antes y durante la gira de la delegación de EU, oficiales estadounidenses sugirieron que sus vecinos latinoamericanos consultaran extensivamente en sus países para incorporar las ideas de las OSC, un mensaje reforzado al ocasionalmente traer representantes de OSC de EU. La recepción recibida por las OSC incluidas en la delegación varió desde lucir tibia hasta hostil. En algunos casos, a las OSC se les permitió tomar parte en las discusiones; en otros, se les permitió encontrarse con oficiales gubernamentales, pero sin poder asistir a las consultas formales. Brasil probablemente ofreció la recepción más fría, cerrando las puertas a todas las reuniones, menos el almuerzo ceremonial (Daly Hayes, 1996:5).

En casa, los oficiales de EU solicitaron las opiniones de las OSC estadounidenses a través de un grupo de trabajo por cada tema de la agenda. Cada grupo de trabajo estaba encargado de trazar el lenguaje para ser presentado a los gobiernos de la región para su aprobación; uno estaba dedicado a la participación de las OSC. Según un reclutado, el Grupo de Trabajo de Sociedad Civil – aún activo hoy en día– fue uno de los más aplicados.⁸

Una vez que el lenguaje fue trazado, y siguiendo una última ronda de consultas los borradores finales de los documentos de la Cumbre fueron enviados a cada país. Los representantes se encontraron para

Cumbre de Miami (1994)

Mecanismo	Las consultas fueron organizadas por los gobiernos. Además el anfitrión de la Cumbre estadounidense creó un Grupo de Trabajo de Sociedad Civil.
Concebido por	USAID
Cronograma	Distinto dependiendo de cada gobierno.
Criterios de participación	Las OSC consultadas fueron elegidas por National Focus Points, en relación a siete temas.
Número de OSC que participaron	Difícil de determinar.
Patrocinadores	Variados dependiendo del gobierno nacional.

una última sesión de consulta (excepto la representación de OSC) en el Centro de Conferencias Airlie House en Virginia. Según un oficial de alto nivel de USAID, la participación de las OSC casi fue desechada varias veces durante esa última ronda.

Estábamos allí discutiendo la agenda – había representantes de los Departamentos de Estado, Tesoro, Trabajo, Energía, USAID– todos argumentando que la agenda era demasiado larga. Varias veces la gente sugirió que el asunto de sociedad civil debía ser eliminado... si no hubiera sido por Richard Feinberg, Asistente Especial del Consejo de Seguridad Nacional para el Presidente para Asuntos Interamericanos, que continuamente ponía a la sociedad civil de nuevo en la mesa, nunca habría sobrevivido a la reunión.

La supervivencia de la cláusula de sociedad civil fue un importante paso adelante para la participación de las OSC en el proceso de la Cumbre.

Resultados de la participación de la sociedad civil

La Cumbre de Miami, a fin de cuentas, negoció el compromiso de la sociedad civil con el argumento de que era crucial para realzar la democracia al nivel hemisférico y encontrar mecanismos para expandir la participación de los ciudadanos. Este enfoque a la

democracia está reflejado en el Plan de Acción de la Cumbre, que pide a los gobiernos de la región tomar los siguientes pasos: (1) revisar sus marcos de trabajo que controlan y regulan las acciones de las OSC con el objetivo de aumentar su flexibilidad y oportunidades para recaudar fondos; (2) aumentar la participación de los grupos que representan a los más marginados en su sociedad; (3) intercambiar reportes de progreso en la Cumbre de Bolivia (dos años más tarde); y (4) considerar la creación, en el Banco Interamericano de Desarrollo, de un nuevo programa de sociedad civil. Finalmente, en la parte del Plan de Acción dedicada al medio ambiente, había una sección sobre la necesidad de promover la participación de los ciudadanos en todas las tomas de decisión relacionadas con las actividades de desarrollo sostenible. Los gobiernos de Jamaica y Uruguay fueron nombrados coordinadores del esfuerzo de la sociedad civil y se les asignó la tarea de avanzar la agenda sobre sociedad civil.

La Conferencia Cumbre de Bolivia sobre Desarrollo Sostenible: ¿Una feria?

La Cumbre de Miami proveyó una modesta base para la participación de la sociedad civil, pero en realidad fue la Conferencia Cumbre sobre Desarrollo Sostenible, que tuvo lugar en Santa Cruz, Bolivia dos años más tarde, la que logró el éxito de

Conferencia Cumbre de Bolivia sobre Desarrollo Sostenible (1996)

Mecanismo	FFLA coordinó el conjunto de consultas nacionales hemisféricas sobre la agenda de la Cumbre. Conferencia de Uruguay /Seminario sobre participación pública (agosto 1996).
Concebido por	Comisión Técnica coordinada por el Instituto de Recursos del Mundo, organizador oficial de la Conferencia Cumbre. Montevideo concebido por USAID.
Cronograma	Todo dentro del año siguiente a la Cumbre.
Criterios de participación	Las OSC seleccionadas fueron aquellas que tenían una buena relación de trabajo con los patrocinadores y los gobiernos.
Número de OSC que participaron	Consultas del FFLA: 60, más diversas consultas nacionales. Montevideo: 45.
Patrocinadores	Gobiernos de Canadá y de los Países Bajos así como la Corporación Andina de Fomento (CAF) y USAID. Fundación Ford, USAID, CIID.

“preparar el terreno” para su compromiso. Varios factores se combinaron para hacer de esta Conferencia Cumbre “una feria de OSC.”

La idea de tener una Conferencia Cumbre sobre Desarrollo Sostenible vino del Presidente de Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada, un entusiasta partidario de la participación de la sociedad civil. Su apoyo fue un acto crucial, dada la enorme influencia ejercida por los anfitriones de la Cumbre. Bolivia jugó un papel significativo en las discusiones sobre el propósito general de la Cumbre, es decir la amplitud de la definición de desarrollo sostenible. (Los Estados Unidos se imaginaron una Cumbre sectorial más estrecha, enfocada al medio ambiente y argumentando que la Cumbre de Miami había cubierto los otros “sacos” sociales y que revisar todos esos asuntos después de tan corto periodo de tiempo era innecesario. El esfuerzo de Bolivia superó esas objeciones y estableció una amplia agenda y definición, abriendo de ese modo el debate a un amplio cuerpo de OSC).

El ambiente de amistad hacia las OSC de la Conferencia Cumbre fue posteriormente reforzado por su coordinador, la organización no

gubernamental, Instituto de Recursos del Mundo (IRM). Con sede en Washington, pero dirigido por Bolivia, el Instituto pudo acudir a un amplio grupo de organizaciones de medio ambiente. Para diseñar la agenda, el gobierno boliviano autorizó al IRM a crear una comisión técnica que reuniera un grupo ecléctico de personas, es decir OSC de medio ambiente, representantes gubernamentales, (incluyendo Estados Unidos, Canadá y Chile) un representante del SIRG, miembros de otros multilaterales (el BID, el Banco Mundial, la Organización Panamericana de Salud (OPAS) y la OEA) así como representaciones de USAID y del Departamento de Estado de EU. Según una fuente, el grupo trabajó extremadamente bien junto y todas las partes estuvieron abiertas a la participación de la sociedad civil desde el inicio. Otros observadores han sido menos positivos, dicen que la Comisión no supo aprovechar la presencia de las OSC en el grupo, confiando más en las opiniones de las representaciones gubernamental y multilateral (Rosenberg, 1996:10). La representación de las OSC fue tan inusualmente amplia que algunos oficiales se quejaron de que éstas estaban sobre representadas.

De ese proceso fueron creados dos mecanismos de consulta para incorporar las opiniones de las OSC de desarrollo a la agenda. El primero fue concebido por una OSC ecuatoriana, la Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA) y el segundo fue patrocinado por USAID.

FFLA recibió fondos de los gobiernos de Canadá y de los Países Bajos, así como de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y USAID para hacer consultas hemisféricas. En la mayoría de los casos se eligió una OSC por país y aunque se hicieron importantes contribuciones, el proceso se quedó lamentablemente corto de fondos (un promedio de \$4,000 US fueron apartados para cada consulta nacional) (Rosenberg, 1996:10). Una dificultad más fue la presentación de esa información – en una práctica sin precedentes, las conclusiones fueron presentadas en masa a la OEA en plenaria. Desgraciadamente con tantas OSC insistiendo dirigirse individualmente al Consejo Permanente, el mensaje general se vio debilitado. Al final, ha sido sugerido que “el espíritu de lo que fue dicho fue considerado, pero ninguna de las recomendaciones fueron realmente tomadas en cuenta.”

La presencia de las OSC fue un paso adelante. La reunión tuvo el crédito de mostrar a los representantes gubernamentales que la sociedad civil no es necesariamente una fuerza amenazadora. El ex oficial de USAID fue moderadamente optimista: “Quiero pensar que la experiencia de FFLA pavimentó el camino para lo que está ocurriendo ahora en la OEA en términos de apertura a la sociedad civil,” dijo.

El segundo proceso consultivo ocurrió paralelamente, organizado por USAID. La estrategia directa era juntar a las OSC y a los gobiernos en la misma sala para trazar el lenguaje de la cumbre sobre sociedad civil. Si juntos lograban concebir el lenguaje sobre cómo los ciudadanos podrían hablar a los gobiernos y cómo los gobiernos podrían escuchar a los ciudadanos, el resultado tendría mucho más peso.

Uruguay, uno de los dos países que sigue las iniciativas de sociedad civil de Miami, acordó ser anfitrión de la reunión de dos días en Montevideo en agosto de 1996. Treinta y un representantes gubernamentales con un gran grupo de OSC

asistieron a la Conferencia Hemisférica sobre la Participación de los Ciudadanos en la Toma de Decisión para el Desarrollo Sostenible. Los fondos para el encuentro llegaron de diferentes fuentes, entre ellas, la Fundación Interamericana, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), la Fundación Ford, y USAID.⁹ La redacción relacionada con la iniciativa de sociedad civil, incluyendo la importante instrucción a la OEA para crear un espacio institucional donde tuviera lugar la consulta sistemática con la sociedad civil, surgió del encuentro de Montevideo.

Los gobiernos no acogieron la idea automáticamente. Hubo intensas negociaciones para avanzar la recomendación contra los argumentos de que la influencia de las OSC podría llevar a consecuencias desconocidas y que su legitimidad debía ser cuestionada. Al final, la recomendación fue aceptada y la Estrategia Interamericana para la Participación Pública en la Toma de Decisión de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la OEA fue establecida.

La Conferencia de Bolivia tuvo altos niveles de participación de la sociedad civil debido a su entusiasta anfitrión, un coordinador de OSC, y dos útiles mecanismos de participación de las OSC. Fue aún más fácil para las OSC y los representantes de gobierno abrazarse por otra razón: el tema. La protección ambiental ha generado menos conflicto en la arena multilateral, especialmente si se compara con comercio y derechos humanos y se acepta como un foro en el que se requiere con frecuencia del compromiso público.

La Cumbre de Santiago: ¿Un torpedo a la sociedad civil?

Si la Cumbre de Miami fue anunciada como un primer paso precursor para la participación de la sociedad civil, y la Conferencia de Bolivia grabó nuevos saltos imaginativos, la siguiente reunión Cumbre en 1998 en Santiago fue una gran desilusión. De hecho, limitada en su compromiso con el proceso oficial, una gran parte de la creciente comunidad de OSC organizó una cumbre paralela separada, el inicio de una importante tendencia de la sociedad civil ante las Cumbres.

Cumbre de Santiago (1998)

Mecanismo	Corporación PARTICIPA: Consultas en forma de dos vastas reuniones de OSC. Cumbre Paralela de los Pueblos de las Américas.
Concebido por	PARTICIPA, una OSC con asistencia de la División de Planificación Chilena. Cumbre Paralela de los Pueblos organizada por Alianza Social Hemisférica y otras OSC.
Cronograma	Primera reunión de PARTICIPA: agosto 1997. Segunda reunión: noviembre 4-7, 1997. Ambas reuniones tuvieron lugar en Santiago de Chile. Cumbre de los Pueblos: abril 15-18, 1998.
Criterios de participación	OSC con las que los gobiernos habían ya establecido buenas relaciones de trabajo, algunas de ellas estuvieron implicadas en las consultas FFLA de Bolivia. La Cumbre de los Pueblos fue abierta.
Número de OSC que participaron	Primera reunión de PARTICIPA: 55; Segunda reunión: 70. Cumbre de los Pueblos: 2,000, la mayoría proveniente de Chile.
Patrocinadores	Chile, Canadá, OEA, BID. Cumbre de los Pueblos: OSC.

El experimento PARTICIPA

En el salto a la segunda Cumbre, el Ministro de Planificación chileno estuvo encargado del plan. Siguiendo la experiencia boliviana, el Ministro invitó a una OSC chilena, Corporación PARTICIPA, a coordinar un proceso de consulta. Con fondos de su propio gobierno así como de la OEA, del Banco Interamericano de Desarrollo y de Canadá, PARTICIPA organizó dos grandes reuniones en Santiago, inspirada en el éxito de la reunión precedente a la Conferencia Cumbre de Bolivia.

La primera reunión, en agosto de 1997, reunió 55 organizaciones de sociedad civil de 22 países para discutir de educación, democracia y desarrollo sostenible. Las recomendaciones fueron presentadas a una reunión gubernamental que a su vez alimentó al proceso de planificación de la Cumbre. La segunda reunión, tres meses más tarde, desarrolló recomendaciones sobre el fortalecimiento de la sociedad civil, el papel de la mujer en la erradicación de la pobreza y la lucha contra la corrupción. Treinta países fueron representados, 70 miembros de organizaciones de sociedad civil asistieron, así como muchos representantes gubernamentales, además de 10 representantes de instituciones regionales e internacionales.¹⁰

La mayoría de las OSC que participaron eran organizaciones que habían demostrado previamente su disposición a trabajar cerca y con éxito con sus gobiernos; se trataba de un grupo diferente al que más tarde organizara la paralela Cumbre del Pueblo.

Como parte de la delegación chilena, PARTICIPA presentó las recomendaciones de ambas reuniones a la reunión de diciembre de 1997 del GRICA, cuerpo coordinador que eventualmente determinó la redacción en la Declaración y Plan de Acción. Al final, el trabajo presentado sobre sociedad civil llegó a ser el texto negociador para esa iniciativa en particular.

La Cumbre del Pueblo: Buscando un foro para la participación

La Cumbre del Pueblo de las Américas, en abril de 1998, fue un encuentro de casi 2000 representantes de sociedades civiles de todo el hemisferio. La reunión paralela ocurrió algunos días antes de la Cumbre oficial sin ningún vínculo oficial con la Cumbre o sus gobiernos (un diseño que pudo haber detractado su efectividad, según algunos observadores).

Una coalición internacional, con fuerte representación laboral, organizó el evento. Muchos viajaron a Santiago porque la Cumbre era la plataforma de lanzamiento oficial de las negociaciones del ALCA, más que por los otros temas de la agenda. Aunque una amplia gama de sectores fue representada – pueblos indígenas, productores rurales, defensores de los derechos humanos, los derechos de la mujer, la justicia social y el medio ambiente – todos estaban unidos por la preocupación del impacto del libre comercio sobre sus respectivos sectores. Después de un conjunto de talleres temáticos, las organizaciones trazaron una declaración que llevaron a los gobiernos en la Cumbre oficial.

Está claro que eventos paralelos como el Foro de las Américas o la Cumbre del Pueblo no pueden influenciar directamente las deliberaciones gubernamentales ni los acuerdos finales. La mayoría de las negociaciones ya han sido finalizadas y la redacción de los textos oficiales ha sido determinada a la hora de la apertura de las reuniones. Sin embargo, tales eventos son lugares de reunión, así como foros donde la opinión pública puede ser influenciada a través de la prensa. En el caso de la Cumbre del Pueblo en Santiago, las OSC aprovecharon el encuentro para después consolidar la Alianza Social Hemisférica, que en aquel entonces daba sus primeros pasos.

¿Recaer sobre la sociedad civil?

Gracias a los esfuerzos de los embajadores de Jamaica y Uruguay las consultas que tuvieron lugar en la reunión de PARTICIPA influenciaron la redacción de los documentos finales relacionados con la sociedad civil que fueron presentados a los líderes de gobierno. Al mismo tiempo, ya que los representantes gubernamentales estaban presentes en esas reuniones preparatorias, las recomendaciones que surgieron fueron necesariamente compromisos: una recomendación propuesta para incluir la participación de la sociedad civil en el proceso del ALCA, por ejemplo, nunca llegó más allá de las reuniones preparatorias (Seymoar, 1999:404).

Muchos dicen que Santiago se quedó corto en la participación de la sociedad civil. El acceso alcanzado por las OSC fue limitado y las oportunidades de inyectar sus opiniones a la agenda

fueron pocas – llevando en parte así a la plataforma de la cumbre alternativa. Además, no hubo representación de la sociedad civil en la mayor parte de las delegaciones nacionales, incluyendo las delegaciones de EU y Chile. El Consejo de Liderazgo para la Táctica de la Cumbre Interamericana de las Américas hizo una evaluación nada elogiadora apoyada en las observaciones del embajador de Jamaica, Arthur Thompson, quien notó “la reaparición de un escepticismo por parte de algunos gobiernos en Santiago para reconocer la sociedad civil” (Leadership Council, 1999:8).

Próximos pasos

Este reporte detallado destaca algunos puntos a recordar sobre la participación de los ciudadanos según se desenvuelve la epopeya.

- Primero, muchos oficiales gubernamentales y OSC acordaron que era necesaria una estrategia de organización vinculada para la consulta pública. El Proceso de la Cumbre tiene actualmente dos vías separadas: las negociaciones del ALCA sobre comercio y las consultas particulares organizadas por los anfitriones de las Cumbres. Al mismo tiempo, la OEA acaba de aprobar un conjunto de lineamientos para la acreditación de las OSC y la nueva Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación (EIP).¹¹

Según oficiales y frustradas OSC, todos estos procesos (o aspectos de ellos) tendrán que fundirse eventualmente para lograr una mayor efectividad. Los principios de una participación significativa señalados en la ISP, por ejemplo, son de interés universal. Según uno de los analistas, el Comité de la OEA sobre la Participación de la Sociedad Civil debe aprovechar los tres años de trabajo tomados en desarrollar estas normas y reubicarlas dentro de sus propios lineamientos

- Segundo, la Tercera Cumbre de las Américas del 2001 tendrá lugar en Canadá. Dada la influencia importante que han tenido los organizadores de las cumbres anteriores sobre la participación de las OSC, aunada al fuerte compromiso de Canadá por la consulta hemisférica, debe esperarse un proceso abierto e inclusivo. Aún así, la consulta

exitosa todavía dependerá de otros cuantos factores.

Las OSC necesitan desarrollar un buen entendimiento de los procesos de las cumbres para ser efectivas. Además, Canadá tiene que mostrar liderazgo y compromiso en la participación de las OSC. Canadá debe tener en cuenta la experiencia de las cumbres anteriores, particularmente la Conferencia Cumbre de Bolivia, que sugirió que las consultas deben comenzar temprano. La experiencia muestra también que la participación se hace más efectiva cuando las OSC están envueltas en la redacción y desarrollo de los temas de la agenda antes de que circulen entre los oficiales gubernamentales, ya que una vez que han sido aprobados por los estados miembros son difíciles de alterar. Por otra parte, para que la consulta sea verdaderamente fructífera, la participación de las OSC tiene que dirigirse directamente a los espacios de toma de decisión.

- Para finalizar, no solamente la mayoría de los gobiernos nacionales deben consultar con sus propias organizaciones de sociedad civil sobre los temas de la agenda, sino que tienen que hacerlo de un modo comprensivo. El acceso desigual prevendrá que cualquier mecanismo de consulta o participación rinda resultados útiles. El anfitrión de la Cumbre y los gobiernos participantes deben tomar en cuenta este punto en particular.

Los grupos de ciudadanos le recuerdan hoy a las instituciones multilaterales y gobiernos individuales que estos foros internacionales están tratando con temas de políticas reales, con gente que tiene intereses reales, y votos reales. Las OSC están rompiendo a propósito con las barreras entre los dominios político y económico, aseverando que el cambio en una necesariamente afectará a la otra. Muchos gobiernos se incorporan lentamente, como revelan las palabras de un oficial canadiense:

Los temas sociales son definitivamente claves para el comercio, pero no se ven siempre así... Tenemos la tendencia a mirar los asuntos económicos y políticos por separado. Pero si usted es un trabajador, se trata de su vida y de su trabajo y es allí donde el comercio entra en el cuadro. Ambos temas tienen que unirse... es sólo una cuestión de tiempo para que los gobiernos comprendan que los temas económicos y sociopolíticos están ligados. En general, el mensaje consiste en que el progreso será en incrementos, pero vamos por buen camino.

Estos son sentimientos de buen agüero para la participación de las OSC. Las palabras de un periodista veterano que ha cubierto la política internacional por más de 30 años son también alentadoras. Cuando le preguntamos si él pensaba que las OSC romperían eventualmente con las puertas de los procesos multilaterales tales como las negociaciones de comercio, nos respondió con un conocido adagio: "La guerra es demasiado importante para dejarla a los generales." Las OSC estarían de acuerdo.

Notas

1. El gobierno de Perú bajo el Presidente Alberto Fujimori se atrevió a requerir a todos los donantes extranjeros a ser registrados y a todos los beneficiarios de fondos extranjeros a enviar sus presupuestos y planes de trabajo al gobierno para su aprobación. El gobierno de Cuba ha pedido que las OSC envíen información similar.
2. Ver documento oficial de la OEA “Normas sobre Relaciones de Cooperación entre la Organización de Estados Americanos y las Naciones Unidas, sus Agencias Especializadas y otras Organizaciones Nacionales e Internacionales” [AG/RES.57(I-O/71)]. Para las revisiones hechas en 1971 ver Normas sobre Relaciones Cooperativas en AG/RES. 57 Artículos 13-22 los cuales se refieren a las relaciones con organizaciones no gubernamentales.
3. Otras preocupaciones de las OSC son: que las OSC que desean acreditación tienen que demostrar su apoyo por el trabajo, objetivos y programas de la OEA antes de que se les otorgue acceso. Las OSC sugieren que esta restricción puede ser eliminada al referirse a organizaciones con “experiencia relacionada a la OEA”; y que las OSC que desean participar en las actividades de la OEA tienen que tener una constitución formal. Estos límites preocupan a algunos ya que excluirían a organizaciones tales como las coaliciones o grupos arraigados que pueden no tener una constitución. La ONG Grupo de Trabajo ha sugerido que se ejerza la flexibilidad de aceptar también una Carta Declaración o Misión.
4. Los grupos de sociedad civil habían declarado que a pesar de la declaración de la Cumbre de Miami que llamaba a la participación de las OSC en todas las partes de la agenda hemisférica, las negociaciones de comercio se seguían manteniendo estrictamente cerradas. Su estrategia de vanguardia había consistido en presionar a sus propios gobiernos nacionales por una apertura. En Canadá, por ejemplo, un pequeño grupo ha estado encontrándose informal y casi regularmente con Kathryn McCallion, la Presidente del Comité de Negociaciones de Comercio y Presidente Temporal del Comité de Representantes Gubernamentales para la Participación de la Sociedad Civil.
5. Algunas OSC canadienses con tiempo y recursos limitados fueron forzadas a decidir sobre dónde poner su energía. Los envíos al Comité del ALCA debían entregarse casi al mismo tiempo que se daban las audiencias parlamentarias del país sobre el ALCA. Se decidió que sería más probable que la participación en las audiencias rindiera resultados dados los parámetros del mecanismo del Comité.
6. Carta privada recibida en Washington el 7 de octubre de 1999.
7. El GRICA está presidido por un pequeño grupo de tres países (la Troika), compuesto por los dos últimos anfitriones de las Cumbres (EU y Chile) y el futuro anfitrión (Canadá). Representantes del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, así como de ECLAC y la Organización Panamericana de la Salud, están invitados, dada su importancia, a cualquier iniciativa hemisférica.
8. El grupo de trabajo sobre sociedad civil continúa hoy proveyendo a las OSC con resúmenes de temas de la Cumbre así como con un foro para la discusión y el trabajo en redes. Los participantes no sólo son OSC, sino también agencias gubernamentales, instituciones multilaterales, fundaciones, academias, medios de comunicación y organizaciones lucrativas privadas. El grupo de trabajo ha estado teniendo reuniones mensuales regularmente desde 1998 con un promedio de 40 a 45 personas asistiendo a cada encuentro con un total de 300 participantes registrados.
9. Esos fondos, sin embargo, llegaron con las riendas atadas. Aunque los patrocinadores pagaron por la participación de los representantes de las OSC, ellos insistieron en que las OSC fueran, en su mayor parte, organizaciones que ellos sufragaban – sus subvencionados. Hasta cierto punto, este criterio fue debido al corto tiempo disponible, orillando a los patrocinadores a usar el mecanismo de “subvención de viaje” restringido a subvencionados ya existentes.
10. Por supuesto que algunos países organizaron sus propias consultas. Canadá, por ejemplo, pidió a la organización no gubernamental, Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL), que organizara y llevara a cabo una serie de talleres a través de Canadá, que trataran los temas de la Cumbre. Los resultados de estas reuniones regionales fueron compilados e incorporados a su vez a las reuniones PARTICIPA.
11. Oficiales gubernamentales han probado recientemente lo que ellos piensan puede ser un vehículo para consultar con las OSC sobre temas de la Cumbre. El Presidente del Comité sobre Administración de las Cumbres Interamericanas en la OEA abrió su reunión de octubre a las OSC, invitando a algunas a hablar sobre sus áreas de experiencia. El comité es un comité especial del Consejo Permanente, que monitorea los mandatos de la OEA desde el Plan de Acción de la Cumbre. El embajador planea continuar con la práctica de tener reuniones abiertas que lleven a la Tercera Cumbre de las Américas.

Referencias

Booth, John y Mitchell A. Seligson. *Elections and Democracy in Central America*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1989.

Corporación PARTICIPA. *Participación ciudadana en el contexto de los resultados del proyecto de las Cumbres de las Américas*. Santiago, enero 1999.

Daly Hayes, Margaret. "Building the Hemisphere Community: Lessons from the Summit of the Americas Process," Washington: Inter-American Dialogue, julio 1996.

Feinberg, Richard E. y Robin L. Rosenberg (eds). *Civil Society and the Summit of the Americas: The 1998 Santiago Summit*. Miami: University of Miami Press, 1999.

Held, David. *Models of Democracy*. Segunda edición. Stanford: Stanford University Press, 1996.

Hemispheric Social Alliance for the Americas. "Preamble to Civil Society Forum Documents: Investment, Finance and Debt in the Americas and Social Exclusion, Jobs, Poverty and the Proposed Free Trade Area of the Americas (FTAA)." Toronto, November 1-3, 1999.

Banco Interamericano de Desarrollo. *Informe Anual 1998*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

Leadership Council for Inter-American Summitry. *Mastering Summitry: An Evaluation of the Santiago Summit of the Americas and its Aftermath*. Policy Report II. Miami: North-South Center, marzo 1999.

Maynes, Clifford y el Ontario Environment Network Public. *Consultation: A Citizen's Handbook*. Toronto: Ontario Environment Network, 1989.

Rauch, Jonathan. *Demosclerosis: The Silent Killer of American Government*. Nueva York: Times Books, 1994.

Rosenberg, Robin L. *Implementing the Summit of the Americas: Invigorating Civil Society Participation*. Washington: University of Miami North-South Center, noviembre 1996.

Schmidt, Michael, "A Comparative Analysis of Citizen Opinion on New Rules for the Global Economy," New Economy Information Service, 6 de agosto de 1999. [Http://www.newecon.org/FTAA-Analysis.html](http://www.newecon.org/FTAA-Analysis.html) (acceso obtenido el 15 de noviembre de 1999).

Seymoar, Nola-Kate. "Civil Society Participation in the Summit of the Americas, Santiago Chile: A Report on the Peoples' Summit and Various other Fora for Participation," en Feinberg and Rosenberg (eds.), *Civil Society and the Summit of the Americas: The 1998 Santiago Summit*. Miami: University of Miami Press, 1999.

Vaky, Viron P. y Heraldo Muñoz. *The Future of the OAS*. Ciudad de Nueva York: The Twentieth Century Fund Press, 1993.